

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO RELACIONADO CON LAS NORMAS 200 – AMBIENTE DE CONTROL; 300 – EVALUACIÓN DE RIESGO; Y , 406 – ADMINISTRACIÓN FINANCIERA – ADMINISTRACIÓN DE BIENES, Y DEMÁS NORMAS Y DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS, EN LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2011

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo de la evaluación

La evaluación del Sistema de Control Interno se efectuó con cargo al plan operativo de control del 2011 de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, en cumplimiento a la Orden de Trabajo 51000000.045.11 de 15 de agosto de 2011 suscrita por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo de la evaluación

- Establecer si el control interno de la institución proporciona un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos relacionados con la eficiencia y eficacia de la gestión y cumplimiento de las disposiciones legales y demás normas aplicables.

Alcance de la evaluación

La evaluación del Sistema de Control Interno estuvo relacionada con las normas 200 -Ambiente de Control; 300 - Evaluación de Riesgo; y, 406 - Administración Financiera -Administración de Bienes, y demás normas y disposiciones legales relacionadas, en

la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011.

Se evaluó la aplicación de las mencionadas normas en la Dirección General y en las Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas.

No se analizó la propiedad, legalidad y veracidad de las operaciones.

No se evaluó la aplicación de las Normas de Control Interno en las Direcciones Especializadas de los Seguros.

Base legal

El Decreto Supremo 9 de 23 de junio de 1970 publicado en el Registro Oficial 6 de 29 de junio de 1970, suprimió el Instituto Nacional de Previsión. Con Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que continúa vigente con la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

Estructura orgánica

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines y objetivos cuenta con la siguiente organización estructural contemplada en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS expedido con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003 y sus reformas:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior:	Consejo Directivo Dirección General Dirección Provincial
Nivel de Asistencia Técnica y Administrativa:	Dirección Económico - Financiera Dirección de Servicios Corporativos, Dirección de Desarrollo Institucional

Las Direcciones Provinciales del IESS en Pichincha y Guayas, por su nivel de complejidad están categorizadas en el nivel 4 y, entre otros, administran los procesos de Servicios Internos a través de las correspondientes Subdirecciones Provinciales.

Son dependencias de la Dirección de Servicios Corporativos: (a) la Subdirección de Recursos Humanos; y, (b) la Subdirección de Bienes y Servicios Generales.

Objetivo de la entidad

Proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez, y muerte, en los términos que consagra la Ley de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

No aplica por el alcance y naturaleza de la evaluación ejecutada.

Servidores relacionados

(Ver Anexo 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Seguimiento de recomendaciones

No existe un informe de examen especial o evaluación de control interno en el que reflejen recomendaciones relacionadas con las normas 200 – Ambiente de Control; 300 – Evaluación de Riesgos; y, 406 – Administración Financiera – Administración de Bienes.

Norma de Control Interno 200-01 Integridad y valores éticos

Al evaluar esta norma, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social obtuvo un nivel de confianza del 31,43% con un nivel de riesgo alto. Esto obedece a que:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no contó con un código de ética, sin embargo su accionar se rige por disposiciones legales que la máxima autoridad y sus directivos los determinan a través de la normativa interna, la misma que responde a los principios de la seguridad social como solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

La Norma de Control Interno 200-01 Integridad y Valores Éticos, establece:

“... La integridad y los valores éticos son elementos esenciales del ambiente de control... La máxima autoridad y los directivos establecerán los principios y valores éticos como parte de una cultura organizacional para que perduren frente a los cambios de libre remoción.- La máxima autoridad de cada entidad emitirá formalmente las normas propias del código de ética.- Los responsables del control interno determinarán y fomentarán la integridad y los valores éticos... los procesos de reclutamiento y selección de personal se conducirán teniendo presente esos rasgos y cualidades...”.

La Coordinación Nacional de Planificación del Instituto elaboró el Código de Ética Institucional, que fue puesto a consideración de la Dirección General el 23 de agosto de 2011, mediante oficio 69000000-0125, documento que hasta el 30 de septiembre de 2011, no fue aprobado.

La falta del código de ética impidió que se realice una evaluación sobre la conducta de los servidores institucionales frente al compromiso de ellos en la consecución de los objetivos institucionales y la incorporación de los valores éticos aplicables al IESS, en los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Conclusión

No existió un código de ética aprobado por la máxima autoridad por lo que los procesos de reclutamiento y selección de personal no contaron con un programa estructurado en el que se establezca y se promueva la incorporación de los valores éticos e integridad en el IESS.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Promoverá la socialización del proyecto del Código de Ética del IESS, entre los directivos institucionales, para viabilizar su aprobación por parte del Consejo Directivo del IESS y su posterior difusión, aplicación y evaluación a nivel nacional.

Norma de Control Interno 200–02 Administración estratégica

Al evaluar esta norma, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social obtuvo un nivel de confianza del 56,67% con un nivel de riesgo moderado. Esto obedece a que:

- Los planes operativos con que cuenta la entidad no están vinculados con el presupuesto institucional ya que lo planificado no se encuentra de acuerdo a las capacidades y disponibilidad reales de los recursos.
- La formulación del plan operativo anual no se formuló a base de un análisis pormenorizado de la situación del entorno institucional.
- Los productos de la formulación, cumplimiento, seguimiento y evaluación del plan plurianual y del POA no fueron difundidos a todo el personal de la entidad y a la comunidad en general.

La Norma de Control Interno 200-02 Administración estratégica, establece:

“... Los planes operativos... deberá estar vinculado con el presupuesto a fin de concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de los recursos.- La formulación del plan operativo anual deberá coordinarse con... las directrices del sistema de presupuesto, así como del análisis pormenorizado de la situación y del entorno... .- El análisis de la situación y del entorno se concretará considerando los resultados logrados, los hechos que implican desvíos a las programaciones precedentes, identificando las necesidades emergentes para satisfacer las demandas presentes y futuras de los usuarios internos y externos y los recursos disponibles, en un marco de calidad.- Los productos de todas las actividades mencionadas de formulación, cumplimiento, seguimiento y evaluación, deben plasmarse en documentos oficiales a difundirse entre todos los niveles de la organización y a la comunidad en general...”.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuenta con Plan Estratégico, sin embargo, la misión y políticas están expresamente determinadas en la Ley de Seguridad Social y con sustento en este cuerpo legal, definió su visión que se encuentra publicada en la página web del Instituto.

El Instituto cuenta con el Plan Plurianual 2010 – 2014, para las Direcciones Provinciales y con los Planes Operativos Anuales para la Dirección General, los Seguros Especializados y Direcciones Provinciales.

Los planes operativos fueron formulados en base a las necesidades de cada área de la Institución, procedimiento aplicado también para la formulación del presupuesto, sin embargo, no se estableció la relación directa que vincule a estos instrumentos de gestión.

El avance de los planes operativos es cuantificado mensualmente y se evalúan trimestralmente; los resultados son conocidos por el Consejo Directivo, la Dirección General y las Direcciones Provinciales, lo que permite, especialmente a las Direcciones Provinciales tomar medidas correctivas a fin de cumplir con las metas y objetivos propuestos.

En junio de 2011 a fin de superar estas debilidades se dictaron “Directrices para la formulación de la programación anual de la política institucional 2012”, en las que se establecen servidores responsables, políticas y procedimientos para la programación, consolidación de los programas de las diferentes unidades administrativas y la integración presupuestaria.

La falta de vinculación entre los planes operativos y el presupuesto institucional dió lugar a modificaciones a los planes para que se sujeten a la capacidad real de los presupuestos, lo cual conllevó a la ocupación adicional de tiempo de los funcionarios encargados de estos procesos y reclamos por la no satisfacción oportuna de las necesidades institucionales.

La falta de difusión de los productos de la formulación, cumplimiento, seguimiento y evaluación del plan plurianual y del POA del IESS, limitó la oportunidad de retroalimentación de la información para el mejoramiento de los procesos y no coadyuvó a la transparencia de la gestión institucional.

Conclusiones

La Institución no dispuso del Plan Estratégico, sin embargo contó con un plan plurianual 2010 - 2014 y planes operativos anuales para todas las Direcciones de los Seguros Especializados, Dirección General y Direcciones Provinciales, éstos son evaluados trimestralmente y sus resultados permiten los ajustes necesarios para el cumplimiento de metas y objetivos.

No existió la vinculación entre los planes operativos anuales y el presupuesto institucional, carencia que se superará en el 2012, mediante las directrices emitidas para su formulación.

La Institución no difundió a la comunidad los productos de la formulación, cumplimiento, seguimiento y evaluación del plan plurianual y del POA institucional, lo que limitó la transparencia y oportunidad de retroalimentación de información sobre los procesos en ejecución.

Recomendaciones

Al Coordinador Nacional de Planificación del IESS

2. Elaborará las políticas para planificación del Instituto, las que por intermedio del Director General serán trasladadas para aprobación del Consejo Directivo.

3. Con base en estas directrices, elaborará el Plan Estratégico de la Institución, y consolidará los Planes Operativos Anuales, que se someterán al correspondiente proceso de aprobación del Director General del IESS, para su aplicación como herramientas de planificación y evaluación de la gestión institucional.
4. El plan estratégico, plurianual y la consolidación los planes operativos anuales, conforme a las políticas del sistema de planificación seguimiento y evaluación, aprobado por el Consejo Directivo, serán difundidos a la comunidad, en apego a las disposiciones vigentes, y como una herramienta de retroalimentación para mejorar los procesos realizados y los servicios brindados por el Instituto.

Norma de Control Interno 200-03 Políticas y práctica de talento humano

Al evaluar esta norma, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social obtuvo un nivel de confianza del 55% con un nivel de riesgo moderado. Esto en razón de que:

- No se detectaron las necesidades reales de capacitación del recurso humano y tampoco se programó su ejecución, razón por la cual no se establecieron mallas curriculares.
- El Plan de Capacitación no se implementó con la oportunidad necesaria.

La Norma de Control Interno 200-03 Políticas y práctica de talento humano, establece:

“... La administración del talento humano, constituye una parte importante del ambiente de control, cumple con el papel esencial de fomentar el ambiente ético desarrollando el profesionalismo y fortaleciendo la transparencia en las prácticas diarias. Esto se hace visible en la ejecución de los procesos de... capacitación...”.

A fin de incrementar las competencias y conocimientos de los servidores del IESS, el desarrollo de sus habilidades y destrezas técnicas administrativas y actitudes vinculadas con las responsabilidades del puesto que ostentan, se creó el Instituto de Capacitación e Investigación de la Seguridad Social Ecuatoriana, una de sus responsabilidades es la de preparar el Plan de Capacitación Anual.

El Plan Nacional de Capacitación para el 2011, fue aprobado por el Director General del IESS el 15 de diciembre del 2010; sin embargo, su ejecución inició en septiembre de 2011.

El contenido temático fue desarrollado con la colaboración de los Directores o Delegados de los Seguros Especializados y el Subdirector de Recursos Humanos y no responde a un sistema de mallas curriculares que permita seguimiento y continuidad en la capacitación brindada a los servidores institucionales, dirigida a mantener los niveles de competencia requeridos, optimizando los recursos destinados a este propósito, esta carencia torna al Plan Nacional de Capacitación en un listado de temas de interés general.

Conclusión

El Plan Nacional de Capacitación del IESS correspondiente al 2011, no respondió a necesidades detectadas a través del diseño de mallas curriculares, pese a que fue aprobado el 15 de diciembre de 2010, su aplicación inició en septiembre de 2011.

Recomendaciones

Al Subdirector de Recursos Humanos del IESS y Director del Instituto de Capacitación e Investigación de la Seguridad Social Ecuatoriana

5. Identificarán las competencias básicas de los servidores, para atender las necesidades de las dependencias institucionales, en base de lo cual establecerán las mallas curriculares requeridas para la formulación y aplicación de los Planes Anuales de Capacitación.

Al Director de Capacitación e Investigación de la Seguridad Social Ecuatoriana

6. Presentará para su aprobación los Planes Anuales de Capacitación del IESS y el cronograma de ejecución, que cubrirá el año calendario, asegurando el conocimiento oportuno de la realización de los eventos y la participación de todos los servidores, conforme la identificación de necesidades de capacitación establecidas en las mallas curriculares.

Norma de Control Interno 200-04 Estructura organizativa

La evaluación de esta Norma de Control Interno, presentó un nivel de confianza del 56% con un nivel de riesgo moderado. Esto en razón de que no existió un manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.

La Norma de Control Interno 200-04 Estructura organizativa, establece:

“...Toda entidad debe complementar su organigrama con un manual de organización actualizado en el cual se deben asignar responsabilidades, acciones y cargos, a la vez que debe establecer los niveles jerárquicos y funciones para cada uno de sus servidoras y servidores...”.

El IESS cuenta con su Reglamento Orgánico Funcional, emitido mediante Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, el cual fue reformado a través de Resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo, en respuesta a las modificaciones realizadas a la estructura institucional; sin embargo, este instrumento no fue codificado.

Respecto de los niveles jerárquicos y funciones asignadas a sus servidoras y servidores, el Instituto aplica la *“Codificación de Grupos Ocupacionales y Denominaciones de Cargos, Según el Nivel de Escolaridad Exigida para el Desempeño de Puestos de Trabajo en el I.E.S.S.”* emitida mediante Resolución C.I. 097 de 4 de octubre de 2000.

En respuesta al requerimiento de Auditoría, mediante oficio 62100000.8696 PAD de 23 de septiembre de 2011, el Subdirector de Recursos Humanos del IESS, comunicó que a fin de actualizar la Resolución C.I. 097 y ubicar los puestos en concordancia con la estructura institucional, se remitió al Consejo Directivo del IESS, a través del Director General, el Reglamento de Administración de Puestos, Valoración de Puestos y Carrera Administrativa, sin embargo la Comisión Jurídica en oficio 054.CJ.11 de 15 de marzo de 2011, solicitó se disponga a la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, actualice dicho reglamento en concordancia con lo estipulado en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Por lo expuesto, al 30 de septiembre de 2011, el IESS no contó con un Reglamento Orgánico Funcional Codificado, lo que dificultó su consulta y no dispuso con el Reglamento de Administración y Valoración de Puestos y Carrera Administrativa.

Conclusión

El Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no está codificado y no dispone de un instrumento reglamentario para la Administración, Valoración de Puestos, y Carrera Administrativa de sus servidoras y servidores.

Recomendación

Al Director General del IESS

7. Impulsará la Codificación del Reglamento Orgánico Funcional del IESS y la aprobación del proyecto de Reglamento de Administración de Puestos, Valoración de Puestos y Carrera Administrativa.

Al Subdirector de Recursos Humanos del IESS

8. Preparará el proyecto de Reglamento de Administración de Puestos, Valoración de Puestos y Carrera Administrativa.

Norma de Control Interno 200-05 Delegación de autoridad

En la evaluación de esta Norma de Control Interno, se obtuvo un nivel de confianza del 53,33% con un nivel de riesgo moderado. Esto porque en la institución, la delegación de funciones y asignación de responsabilidad, no siempre son escritas.

La Norma de Control Interno 200-05 Delegación de autoridad, establece:

“... La delegación de funciones o tareas debe conllevar, no sólo la exigencia de la responsabilidad por el cumplimiento de los procesos y actividades correspondientes, sino también la asignación de la autoridad necesaria, a fin de que los servidores puedan emprender las acciones más oportunas para ejecutar su cometido de manera expedita y eficaz...”

La organización funcional implantada en el IESS, obedece a una estructura plana, por lo que en las Direcciones Provinciales de Nivel 4 y 3, las dependencias administrativas encargadas de los procesos y subprocesos se estructuran en Subdirecciones o Departamentos Provinciales; en las de Nivel 2 y 1 la estructura se fundamenta en

Grupos de Trabajo. Igual estructura se aplica para las Unidades Provinciales de los Seguros Especializados.

Esta organización obliga a que las actividades que conforman los diferentes subprocesos, se encarguen a Servidores Responsables de los Grupos de Trabajo, los que encontrándose bajo la jurisdicción de los titulares de los Procesos y Subprocesos, no tienen responsabilidades específicas en el Reglamento Orgánico Funcional, quienes son designados por sus superiores inmediatos, sin que en todos los casos se hayan definido por escrito sus obligaciones, deberes, autoridad y ámbito de competencia, convirtiendo estas tareas en adicionales a las propias del puesto que desempeñan.

Esta situación no permitió la identificación de responsabilidades por la gestión asignada, perjudicando las acciones de control posterior.

Conclusión

La delegación de funciones y tareas con asignación de autoridad y responsabilidades, no siempre se realizó por escrito, especialmente a aquellos servidores encargados de actividades dentro de los procesos y subprocesos a cargo de las Direcciones Provinciales de Nivel 4 y 3.

Recomendación

Al Director General del IESS

9. Instruirá a los Directores de los Seguros Especializados y Directores Provinciales a que los encargos y/o delegación de funciones a los servidores institucionales, lo realizarán por escrito, especificando los deberes, obligaciones, responsabilidades autoridad y ámbito de competencia asignados.

Norma de Control Interno 200-06 Competencia profesional

La evaluación de la Competencia Profesional en el IESS obtuvo un nivel de confianza del 44% con un nivel de riesgo alto. Esto porque:

- No se encuentran actualizadas las competencias de los servidores de acuerdo a sus funciones y responsabilidades asignadas.
- No existieron procesos actualizados y aprobados para evaluar las competencias de conocimiento y habilidades de los servidores institucionales.
- No se realizaron programas de capacitación que estén dirigidos a mantener los niveles de competencia requeridos.

La Norma de Control Interno 200-06 Competencia Profesional, establece:

“... La máxima autoridad y los directivos de cada entidad pública reconocerán como elemento esencial, las competencias profesionales de las servidoras y servidores, acordes con las funciones y responsabilidades asignadas.- La competencia incluye el conocimiento y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ordenada, ética, eficaz y eficiente, al igual que un buen entendimiento de las responsabilidades individuales relacionadas con el control interno.- Así mismo, los programas de capacitación estarán dirigidos a mantener los niveles de competencia requeridos...”

El IESS mediante Resolución C.I. 097 de octubre de 2000, dictó la Codificación de Grupos Ocupacionales y Denominaciones de Cargos, Según el Nivel de Escolaridad Exigida para el Desempeño de Puestos de Trabajo en el IESS, en base a la cual se establecieron grupos ocupacionales y denominaciones de cargos en las cuales se ubicó al personal y se conformó el distributivo de Recursos Humanos. Siendo el único elemento considerado para la clasificación de puestos el nivel de escolaridad de los servidores.

Este instrumento administrativo, no incluyó procedimientos de evaluación de las competencias de conocimiento y habilidades de los servidores institucionales y en los once años de su vigencia no se actualizó, por lo que sus disposiciones no responden a la actual estructura organizacional ni permite el desarrollo de competencias profesionales de los servidores, en concordancia con los requerimientos de las responsabilidades asignadas al talento humano institucional, factores que tampoco pudieron fortalecerse por la carencia de programas de capacitación estructurados técnicamente en base a estudios pormenorizados de los requerimientos de los servidores y con eventos vinculados para mantener continuidad en la formación adicional a la profesional.

Conclusión

El IESS no contó con un manual de clasificación y evaluación de puestos que incluya la formación profesional y las competencias requeridas para el desempeño de cargos. El establecimiento de Grupos Ocupacionales y desempeño de Cargos se lo realizó considerando exclusivamente el nivel de escolaridad de los servidores, en base a disposiciones emitidas en el 2000.

Recomendación

Al Director General del IESS

10. Presentará al pleno del Consejo Directivo del IESS, el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano de la Institución, para su respectiva aprobación y aplicación.

Al Subdirector de Recursos Humanos del IESS

11. Elaborará y presentará al Director General del IESS, el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano de la Institución, que incluirá procesos de clasificación, evaluación, selección, reclutamiento de servidores, conforme lo establece la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento.

Norma de Control Interno 300 Evaluación del Riesgo

La evaluación general de este grupo de Normas de Control Interno, reveló un nivel de confianza del 20% con un nivel de riesgo alto. Esto obedece a que en el IESS no se identificaron los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales, y como consecuencia, no cuenta con un mapa de riesgos, no se diseñó un plan de mitigación y por tanto no existe un procedimiento de valoración de riesgos.

La Norma de Control Interno 300 Evaluación del Riesgo, establece:

“... La máxima autoridad establecerá los mecanismos necesarios para identificar, analizar y tratar los riesgos a los que está expuesta la organización para el logro de sus objetivos.- El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado que podría perjudicar o afectar

adversamente a la entidad o su entorno. La máxima autoridad, el nivel directivo y todo el personal de la entidad serán responsables de efectuar el proceso de administración de riesgos, que implica la metodología, estrategias, técnicas y procedimientos...”.

El IESS no identificó riesgos internos, ni externos que afecten a su gestión integral, sin embargo, tratándose de procesos específicos como por ejemplo el manejo de fondos de terceros, se identifican y administran riesgos, relacionados especialmente con inversión.

La carencia de un proceso definido para identificar y administrar los riesgos, no permitió al Instituto prever posibles amenazas o eliminar debilidades que pueden afectar la consecución de sus objetivos, obligando a las autoridades a tomar medidas emergentes cuando estos suceden, encaminadas a mitigar los efectos adversos causados.

Conclusión

La Institución no identificó los riesgos institucionales según los factores internos y externos; tampoco cuenta con un mapa de riesgos y por tal razón no estableció el plan de mitigación de los mismos, debiendo recurrir generalmente a medidas emergentes para disminuir sus consecuencias.

Recomendación

Al Coordinador Nacional de Planificación del IESS

12. Dentro de las Políticas de Planificación Institucional, que presentará al Director General para la aprobación del Consejo Directivo, incluirá la identificación de riesgos internos y externos, el sistema de valoración considerando su ocurrencia e impacto y las directrices para el plan de mitigación de los efectos adversos que pudieran generar.

Normas de Control Interno 406 “Administración Financiera – Administración de Bienes”

Antecedentes

De conformidad con la estructura orgánica y funcional, la administración de bienes del IESS es responsabilidad de las siguientes dependencias:

A nivel nacional:

La Dirección de Desarrollo Institucional, encargada del control y registro físico de los equipos informáticos.

La Dirección de Bienes Inmuebles, encargada del control de las propiedades inmobiliarias del Instituto.

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales, dependiente de la Dirección de Servicios Corporativos, responsable de planificar, ejecutar y supervisar los procedimientos y acciones para proveer en forma oportuna los recursos materiales, equipos, bienes muebles e inmuebles.

A nivel provincial:

Los subprocesos de Servicios Generales dependientes de los procesos de Servicios Internos, responsables de los procesos de provisión y mantenimiento de los recursos materiales a las dependencias del IESS en la circunscripción.

Hasta el 21 de abril de 2010, en que mediante resolución C.D. 315 el Consejo Directivo del IESS emitió el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el control y registro físico de los bienes muebles de las dependencias del nivel central del IESS estuvo a cargo de Servicios Generales de la Dirección Provincial de Pichincha, pues no se definieron los ámbitos de competencia y responsabilidades de la Subdirección de Bienes y Servicios Generales y del Departamento Provincial de Servicios Generales.

Norma de Control Interno 406-01 Unidad de administración de bienes

Al evaluar esta norma, en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS se obtuvo un nivel de confianza del 40% con un nivel de riesgo alto, en la Dirección Provincial de Pichincha el nivel de confianza fue de 56,92% y un nivel de riesgo moderado, mientras que, en la Dirección Provincial del Guayas el nivel de confianza fue de 60% y un nivel de riesgo igualmente moderado. Esto obedece a que:

La Subdirección de Bienes y Servicios no asumió los procesos de administración y control de bienes, éstos permanecen bajo la responsabilidad de la Dirección Provincial del IESS Pichincha.

Para la administración y control de bienes, el IESS no contó con manuales específicos de políticas y procedimientos; no existe un sistema automatizado que permita el control adecuado de los bienes ni el registro físico oportuno de los mismos, por tanto, no existe un adecuado flujo de información en el área de bienes y tampoco se establecieron indicadores para evaluar su gestión.

La Norma de Control Interno 406-01 Unidad de administración de bienes, establece:

“... Toda entidad u organismo del sector público, cuando el caso lo amerite, estructurará una unidad encargada de la administración de bienes.- La máxima autoridad a través de la unidad de administración de bienes, instrumentará los procesos a seguir... así como el control de los diferentes bienes, muebles e inmuebles... y de implementar un adecuado sistema de control interno para su correcta administración...”

El Consejo Directivo del IESS en consideración a las disposiciones de la LOCGE y del el Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, que establecen la obligación de las instituciones de reglamentar internamente la administración de sus bienes; el 21 de abril de 2010, mediante Resolución C.D. 315, expidió el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS.

Este Reglamento contiene disposiciones para instrumentar los procesos a seguir en la planificación, provisión, custodia, utilización, traspaso, préstamo, enajenación, baja, conservación y mantenimiento, medidas de protección y seguridad, así como el control

de los diferentes bienes, muebles e inmuebles; y, para implantar un adecuado sistema de control interno para su correcta administración.

El artículo 12 del Reglamento en mención, dispone al Director de Desarrollo Institucional:

“... a) Diseñar el proceso informático de control de Activos Fijos integrando al sistema de gestión financiera de la Institución.- b) Consolidar la información mensual de Activos Fijos integrado al sistema de gestión financiera de la institución.- c) Diseñar los formularios correspondientes de registro, ingreso, egreso, asignación, reasignación, préstamo, concesión y baja de bienes.- d) Emitir y enviar al Departamento Nacional de Contabilidad, los reportes consolidados de los inventarios parciales, generales y por usuario de los bienes, elaborados por las distintas unidades administrativas...”

Mediante oficio 51000000.07.12 de 31 de agosto de 2011, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional del IESS, informe sobre el avance de la elaboración e implementación de los formularios y aplicativos informáticos señalados en la resolución C.D. 315, en oficio 63000000-2745-2011 de 2 de septiembre de 2011, informó:

“... se encuentra en uso de la DDI como Piloto y en la Dirección Provincial de Imbabura, el primer módulo del aplicativo informático denominado “Sistema de Contingente de Control de Activos Fijos del IESS” para la administración de los activos fijos.- El segundo módulo que compone este sistema, es el contable, cuyo desarrollo está pendiente...”

Los procesos definidos en la resolución C.D. 315 fueron acogidos y aplicados por las Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas, sin embargo, no fueron aplicados por la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, argumentando la necesidad de estructurar una Unidad de Activos Fijos, responsable de las siguientes actividades señaladas en la citada resolución:

“... Art. 11 a) La custodia y control general de los bienes muebles y equipos de propiedad de la Institución.- b) Llevar registros individuales actualizados de los bienes de la entidad calificados como Activos Fijos.- c) Entrega de los bienes al custodio personal mediante actas de entrega-recepción.- d) Constatación física de la existencia de los bienes en forma anual, cuando sea requerida por el Director General del IESS.- f) Participación en los trámites de baja, remates y demás gestiones indicadas en este Reglamento, de los bienes y Activos Fijos del Nivel Central o Provincial, cuando el Director General lo decida y delegue expresamente.- g) Control permanente sobre el traslado interno de los bienes de un proceso a otro.- h) Información de los activos fijos, personas responsables de la custodia y uso, procesos donde se encuentran, grado de utilización y estado de conservación.- i) Actualización anual del catastro de bienes...”

Por la falta de oportunidad en la estructuración de la Unidad de Activos Fijos dependiente de la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, no se trasladaron las competencias de administración, control y registro de los bienes, asumidas a nivel nacional por la Subdirección de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, el cual para su gestión no contó con Manuales de Procedimientos, el registro y control está basado en hojas de cálculo lo que tampoco facilitó un adecuado flujo de la información, limitando la adopción de medidas correctivas y toma de decisiones por parte de las autoridades.

Conclusiones

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS, no asumió las competencias correspondientes a la administración, control y registro de los bienes que se encuentran a cargo del nivel central, argumentando la necesidad de estructurar la Unidad de Activos Fijos.

Para la administración y control de activos fijos, el IESS no cuenta con un Manual de Políticas y Procedimientos para implementar la aplicación de su Reglamento Interno, no desarrolló e implementó a nivel nacional un sistema informático para el control de Activos Fijos integrado al sistema de gestión financiera, tampoco se estableció indicadores de gestión en los departamentos encargados de la administración y control de los bienes institucionales, como herramientas de planificación y evaluación.

Recomendaciones

Al Director de Servicios Corporativos del IESS

13. Elaborará y presentará al Director General del IESS, para su aprobación y aplicación, el Manual de Políticas y Procedimientos para implementar los procesos contenidos en el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS.
14. Impulsará la estructura de la Unidad de Activos Fijos en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, y el traspaso de procesos de administración, registro y control de bienes, en el ámbito de su competencia, conforme las disposiciones del

Reglamento Orgánico Funcional y el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS.

Al Director de Desarrollo Institucional del IESS

15. Desarrollará e implementará a nivel nacional, los formularios y aplicativos informáticos dispuestos en el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS, para integrarlos al sistema de gestión financiera de la Institución.

A los Directores Provinciales del IESS

16. Definirán y aplicarán indicadores de gestión en los procesos de administración y control de los bienes institucionales.

17. En base a los resultados obtenidos en la recomendación 16, se evaluarán los procesos de administración y control de los bienes institucionales para implementar los correctivos que sean del caso.

Norma de Control Interno 406-02 Planificación

El proceso es asumido por la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS; de la evaluación de la aplicación de esta Norma de Control Interno, se evidenció el nivel de confianza del 74%; y, del 82% en las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas, por tanto el nivel de riesgo es bajo.

Sin embargo de que los niveles de confianza son razonables, se evidenció que el Plan Anual de Contrataciones, vinculado con el Presupuesto del Nivel Central de la Actividad A 100 Dirección y Administración General, fue modificado en 7 ocasiones en el Nivel Central, en 17 en la Dirección Provincial del IESS Pichincha y en 9 en la Dirección Provincial del IESS Guayas, lo que demuestra inconsistencias en la Planificación Anual.

Las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitidas mediante Resolución C.D. 275, de 26 de agosto de 2009 determinan:

“... Art.-5 Plan Anual de Contratación.- El Plan Anual de Contrataciones (PAC) contendrá todas las adquisiciones o arrendamientos de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que el IESS a través de sus Unidades Administrativas y Médicas prevea contratar durante el ejercicio económico.- Las actividades (A100 y F420) y las Unidades de Negocio del IESS que incluyen las Unidades Médicas, elaborarán y consolidarán su Plan Anual de Contratación (PAC) paralelamente con la proforma presupuestaria institucional.- El Consejo Directivo del IESS autorizará al Director General, previo los justificativos técnicos económicos y legales, pueda reformar el Plan Anual de Contrataciones, cumpliendo el procedimiento establecido en el artículo 25 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública...”

La elaboración de los Planes Anuales de Contratación, no se basaron en un estudio pormenorizado de necesidades de cada una de las áreas administrativas y no están vinculadas con los Planes Operativos Anuales y Presupuestos, por tanto su ejecución para atender las reales necesidades de las dependencias institucionales, obligó a que previamente se justifiquen, autoricen y realicen las reformas, que si bien están previstas en la normativa vigente, evidenciaron la falta de vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación institucional.

Conclusión

Para el 2011, el IESS no elaboró el Plan Anual de Contratación, con sustento en las necesidades reales de bienes y servicios de cada unidad y no estuvo vinculado con los Planes Operativos Anuales y Presupuesto, por lo que se requirió de 7 reformas en el Nivel Central, 17 reformas en la Dirección Provincial del IESS de Pichincha y 9 en la Dirección Provincial del IESS Guayas.

Recomendación

Al Coordinador Nacional de Planificación del IESS

18. Incluirá dentro de las Políticas de Planificación Institucional, que presentará al Director General para la aprobación del Consejo Directivo, las directrices para la elaboración de los Planes Anuales de Contratación, la vinculación que existirá con

los Planes Operativos Anuales y la formulación presupuestaria. Estas instrucciones considerarán parámetros de planificación tales como estadísticas de consumo, máximos y mínimos de existencias, conveniencia financiera, entre otros.

Norma de Control Interno 406-03 Contratación

En la evaluación de la aplicación de esta Norma de Control Interno, se obtuvo en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, y en las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas, niveles de confianza superiores al 62% con niveles de riesgo moderados; sin embargo, se identificaron los siguientes aspectos que ameritan ser revisados:

- Los procesos de contratación no se ejecutaron con la debida anticipación.
- Los arrendamientos de bienes no cuentan con estudios que sustenten el beneficio institucional frente a la alternativa de adquisición.
- No se verificó que los miembros de las comisiones técnicas de adquisiciones, no tengan conflictos de intereses con los oferentes.

La Norma de Control Interno 406-03 Contratación, dispone:

“... La Máxima autoridad establecerá los controles que aseguren que las adquisiciones se ajusten a lo planificado, a la vez que determinará los lineamientos que servirán de base para una adecuada administración de las compras de bienes, considerando, entre otras, las siguientes medidas... Las adquisiciones serán... ejecutadas con la anticipación suficiente... El arrendamiento de bienes se hará considerando el beneficio institucional frente a la alternativa de adquisición.- Los Miembros de la comisión técnica... no podrán tener conflicto de intereses con los oferentes; de haberlos, será causa de excusa...”.

Mediante oficio 51000000.07.16 de 15 de septiembre de 2011, se solicitó al Secretario de la Comisión Técnica del IESS Guayas, proporcione el documento en el cual se estableció los procedimientos para verificar que no exista conflicto de intereses entre los miembros de las comisiones técnicas y los oferentes en los procesos de contratación.

Al respecto mediante oficio 1300900-8-1077 de 5 de octubre de 2011, comunicó:

“... Los pliegos basan sus formatos, en disposiciones establecidas previamente en la Ley orgánica (sic) del Sistema Nacional de contratación pública (sic) y se (sic) respectivo reglamento... y el desconocimiento de la Ley no puede ser una excusa para su incumplimiento...”.

Lo manifestado por el Secretario de la Comisión Técnica del IESS Guayas, encargado de los procesos de contratación, demuestra que no se definió procedimientos para verificar que no existan conflictos de intereses entre los miembros de estas comisiones y los proveedores participantes en los procesos realizados por el IESS para la adquisición de bienes o servicios. Esta verificación tampoco se aplica a nivel central y provincial en Pichincha.

La falta de oportunidad en la realización de los procesos de contratación, originó que las diferentes unidades del Instituto no cuenten con los bienes en los tiempos previstos, afectando la consecución de los objetivos planteados y es consecuencia de las deficiencias identificadas en la planificación de contrataciones anuales.

El arrendamiento de bienes muebles, no contó con estudios económicos previos que demuestren la conveniencia económica frente a la opción de compra, aunque no son muy comunes este tipo de arrendamientos, generalmente obedecen a soluciones emergentes.

Conclusión

El Instituto no ejecutó los procesos de contratación con la debida anticipación, los arrendamientos de bienes no cuentan con informes económicos comparativos con la opción de compra y no se definió procedimientos para verificar que no existan conflictos de intereses entre los miembros de las comisiones técnicas encargadas de los procesos de contratación y los proveedores participantes en dichos procesos.

Recomendaciones

Al Coordinador Nacional de Planificación del IESS

19. Incluirá dentro de las directrices para la elaboración de los Planes Anuales de Contratación, las Políticas de Planificación Institucional, que se presentarán al Director General para la aprobación del Consejo Directivo, las instrucciones para

que se adjunten a los Planes los correspondientes cronogramas de ejecución, cuyo cumplimiento será evaluado trimestralmente.

Al Director de Servicios Corporativos del IESS

20. Elaborará y presentará al Director General, para su aprobación, instrucciones para la aplicación de las normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitidas mediante Resolución C.D. 275, que establezcan la obligatoriedad de contar con estudios que demuestren el beneficio económico del arrendamiento de bienes, frente a la opción de compra; y, los procedimientos que se aplicarán para verificar que no existan conflictos de intereses entre los miembros de las comisiones técnicas de contrataciones y los oferentes en los distintos procesos que realice el Instituto.

Norma de Control Interno 406-04 Almacenamiento y distribución

La aplicación de esta Norma de Control Interno, revela en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS un nivel de confianza del 52,73%, en la Dirección Provincial de Pichincha un 58,18% y en la Dirección Provincial del Guayas un 54,55% lo que determina un nivel de riesgo moderado. Los factores que inciden en los niveles de riesgo son:

- El Instituto no contó con instalaciones seguras para el funcionamiento de las bodegas, por tanto no es apropiado el sistema de conservación, seguridad, manejo y control de los bienes almacenados en las bodegas institucionales.
- Las novedades en la entrega de los bienes por parte de los proveedores no se comunicó a las autoridades competentes en forma escrita; únicamente se suspende la diligencia de entrega recepción, hasta que se cumplan los requerimientos.

En la Dirección Provincial del IESS Guayas, los bienes adquiridos no siempre son ingresados físicamente a través bodega antes de ser entregados a los servidores responsables de su uso y custodia.

La Norma de Control Interno 406-04 Almacenamiento y distribución, dispone:

“... Los bienes que adquiera la entidad ingresarán físicamente a través de almacén o bodega, antes de ser utilizados, aún cuando la naturaleza física de los mismos requiera su ubicación directa en el lugar o dependencia que lo solicita... Los ambientes asignados para el funcionamiento de los almacenes o bodegas, estarán adecuadamente ubicados, contarán con instalaciones seguras y tendrán el espacio físico necesario.- Si en la recepción se encontraren novedades, no se recibirán los bienes y se comunicará inmediatamente a la máxima autoridad o al servidor delegado para el efecto.- Los directivos establecerán un sistema apropiado para la conservación, seguridad, manejo y control de los bienes almacenados...”

La bodega del nivel central, a cargo de la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, está localizada en la planta baja del edificio Chimborazo, este local no cuenta con una zona de carga y acceso directo a las bodegas, y es compartido con otras áreas administrativas del Instituto; el ingreso al edificio es controlado por un guardia de seguridad, para el almacenamiento de los bienes se cuenta con perchas y estanterías.

Los encargados de las bodegas, cuando existen novedades en la recepción de los bienes por parte de los proveedores, no reciben las mercancías hasta que se cumplan con los requerimientos y especificaciones técnicas solicitadas, sobre el particular se comunica a la autoridad correspondiente por vía telefónica.

En Guayas, el responsable de la bodega de informática de la Dirección Provincial informó que la misma se encuentra dispersa en tres edificios, una en las oficinas de cómputo en el edificio matriz, otra en el ex Monte de Piedad y otra en la bodega de bienes de tránsito ubicada atrás del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, mencionó que la bodega del edificio del ex Monte de Piedad es reducida e insegura, la misma cuenta con seguridad privada; sin embargo, esta bodega sufrió dos robos el 13 de abril y el 23 de mayo de 2011.

Adicionalmente, informó que no siempre se reciben directamente en su bodega los bienes adquiridos, como el caso del contrato AA-DPG No. 033-2011 de julio de 2011, en el cual la Dirección Provincial del IESS Guayas, adquirió un grupo de equipos informáticos los cuales no fueron recibidos por él y se encuentran en uso de los funcionarios.

Las bodegas carecen de sistemas de seguridad y alarmas tales como: cámaras de video, detectores de humo, sistema contra incendios, etc.

Los locales destinados para almacenaje y bodega de los bienes con los que cuenta la Institución no son los adecuados, las áreas asignadas no fueron diseñadas para este propósito, son readecuadas para cumplir con esta función, pero que carecen especialmente de espacios para la descarga directa de los bienes adquiridos y no cuentan con sistemas de seguridad como sensores, cámaras, y tampoco disponen de sistemas contra incendios, lo que no garantiza su salvaguarda.

Conclusiones

Las áreas destinadas para funcionar como bodegas no son las adecuadas; se encuentran mal ubicadas; carecen de condiciones que garanticen la conservación y seguridad de los bienes; y, en Guayas se encuentran dispersas en tres locales diferentes y distantes uno de otro lo que impide un adecuado control.

No se reporta por escrito a la autoridad competente, sobre las novedades detectadas en las entregas recepciones de los bienes adquiridos a los proveedores, únicamente se suspenden las diligencias hasta que se superen las diferencias. Los bienes no siempre ingresan a través de las bodegas, previamente a su distribución.

Recomendaciones

Al Director de Servicios Corporativos del IESS

21. Instruirá al Subdirector de Bienes y Servicios Generales y Directores Provinciales para que dentro de los Planes Anuales de Contratación vinculados con los respectivos Planes Operativos Anuales, presenten los proyectos para reubicación o readecuación de Bodegas con la implementación de sistemas de seguridad física y técnica, considerando la normativa prevista por el INEN y Cuerpo de Bomberos.
22. Emitirá y difundirá instrucciones específicas para que en todas las diligencias de entrega recepción de bienes, intervengan como receptores los respectivos encargados de las bodegas, aun cuando la naturaleza de los mismos requieran su

ubicación directa en el lugar o dependencia encargados de su uso y custodia; y, para que en los casos en que se presenten novedades relacionadas con las características, cantidades u otras que impidan su recepción, además de la suspensión de la entrega recepción, las novedades sean informadas por escrito a las autoridades competentes.

Norma de Control Interno 406-05 Sistema de registro

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales, no registró los movimientos de entradas, salidas o bajas de bienes, pues no se implementaron las disposiciones de la Resolución C.D. 315, en tal razón se obtuvo un nivel de confianza de 35,56% y un nivel de riesgo alto.

En la Dirección Provincial de Pichincha el nivel de confianza, respecto de la aplicación de esta Norma de Control Interno fue de 44,44% y un nivel de riesgo alto, mientras que, en la Dirección Provincial del Guayas el nivel de confianza fue del 53,33% y el nivel de riesgo moderado. Esto obedece a que:

- No se conciliaron los saldos de los registros físicos con los saldos de las cuentas de mayor general de contabilidad.
- Los bienes que no reúnen las condiciones para registrarse como activos fijos, no se controlan mediante cuentas de orden, sino como gasto cuando se adquieren.

La Norma de Control Interno 406-05 Sistema de registro, dispone:

“...La actualización permanente, la conciliación de saldos de los auxiliares con los saldos de las cuentas del mayor general y la verificación física periódica proporcionará seguridad de su registro y control oportuno y servirá para la toma de decisiones adecuadas.- Los bienes que no reúnan las condiciones para ser registrados como activos fijos, se registrarán directamente en las cuentas de gasto o costos según corresponda y simultáneamente se registrarán en una cuenta de orden, conforme lo establece la normativa de contabilidad gubernamental, vigente”.

El Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expedido mediante Resolución C.D. 315, establece:

“... Art. 5.- Plan de cuentas, codificación e identificación de los Activos Fijos.- El plan de cuentas, codificación e identificación específica de los Activos Fijos para el control contable y físico de los bienes del IESS y de sus dependencias se diseñará en base a la codificación numérica, de acuerdo a la ley.- Art. 13.- De la Dirección Económica Financiera.- El titular de esta Dirección será responsable de: a) Llevar, a través del personal del Departamento Nacional de Contabilidad, el registro y control contable de los Activos Fijos, con sujeción a las leyes, reglamentos y el presente Reglamento.- b) Con fundamento en los documentos elaborados por las Direcciones de Servicios Corporativos y de Desarrollo Institucional, ejecutar el proceso de gestión financiera a través del subproceso de contabilidad; y, mantener un registro valorado y debidamente actualizado, referente a la totalidad de los bienes, en base al cual se formulará informes que permitan conciliar los datos...”.

Hasta el 30 de septiembre de 2011, no se aplicaron las disposiciones transcritas, así lo manifestó la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS Pichincha en oficio 13211700-P-0302 de 20 de septiembre de 2011:

1.- Hasta la presente fecha, no se puede lograr la conciliación del físico de bienes muebles con los saldos de mayor general, en razón de que aún no se disponen de los datos del proceso de control de activos fijos.

2.- No se realizan las conciliaciones de las verificaciones físicas con los registros contables.

3.- Los bienes que no reúnen las características para ser registrados como activos fijos no cuentan con códigos de orden para registrarlos contablemente y estos se registran directamente al gasto. No han recibido directrices por parte de los directivos del IESS.

Lo expuesto ratifica que el Plan de Cuentas ni el sistema de codificación e identificación específica de los Activos Fijos para el control contable y físico de los bienes del IESS no se desarrollaron, lo que no permite la conciliación de información.

Conclusiones

No se desarrolló el Plan de Cuentas ni el sistema de codificación e identificación específica de los Activos Fijos para el control contable y físico de los bienes del IESS, por tanto, no se realiza la conciliación de información.

No se aplicaron las disposiciones de la Resolución C.D. 315, por lo que la información disponible no permite mantener un registro valorado y actualizado de la totalidad de bienes; y, no se han emitido disposiciones para que el registro contable de los bienes que no reúnen las condiciones para clasificarlos como activos fijos, incluya el control mediante cuentas de orden.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

23. Requerirá a los Directores de Desarrollo Institucional, Servicios Corporativos y Económica Financiera, presenten para su aprobación cronogramas de desarrollo e implementación de los aplicativos informáticos, Plan de Cuentas, sistema de codificación e identificación de activos fijos.

A la Directora Económica Financiera del IESS

24. Emitirá instrucciones específicas para el registro contable de los bienes que por sus características o valor unitario no reúnen las condiciones para clasificarlos como activos fijos, considerando su control mediante la utilización de cuentas de orden.

Norma de Control Interno 406-06 Identificación y protección

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS, en el ámbito que le compete, no asumió esta actividad, por lo que se evidenció un nivel de confianza del 37,50% y un nivel de riesgo alto.

La evaluación de la aplicación de esta Norma de Control Interno evidenció en la Dirección Provincial de Pichincha un nivel de confianza del 55% y un nivel de riesgo moderado, mientras que, en la Dirección Provincial del Guayas el nivel de confianza fue del 57,50% y el nivel de riesgo también moderado. Esto en razón de que:

No todos los bienes del IESS están codificados, especialmente los adquiridos en los últimos años, en los bienes que fueron codificados, las etiquetas no se ubicaron en lugares visibles y por el tiempo de uso de los activos, la codificación es ilegible.

En las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas, se designaron grupos de trabajo responsables del control de activos fijos, los que por carencia de medios automatizados y escaso personal no mantienen registros actualizados, individualizados, numerados, debidamente organizados y archivados; pero sí se elaboran y suscriben las actas de los bienes entregados a los servidores para el desempeño de sus funciones, a fin de asignar responsabilidades en cuanto a su protección y custodia.

La Norma de Control Interno 406-06 Identificación y protección, dispone:

“...Todos los bienes de larga duración llevarán impresos el código correspondiente en una parte visible, permitiendo su fácil identificación.- El responsable de la custodia de los bienes de larga duración, mantendrá registros actualizados, individualizados, numerados debidamente organizados y archivados, para que sirvan de base para el control, localización e identificación de los mismos...”.

El Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expedido mediante Resolución C.D. 315, establece:

“... Art. 5.- Plan de cuentas, codificación e identificación de los Activos Fijos.- El plan de cuentas, codificación e identificación específica de los Activos Fijos para el control contable y físico de los bienes del IESS y de sus dependencias se diseñará en base a la codificación numérica, de acuerdo a la ley.- **Art. 11.- De las responsabilidades de los Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.-** La Dirección de Servicios Corporativos y la Subdirección de Servicios Generales, serán responsables de: a) La custodia y control general de los bienes muebles y equipos propiedad de la Institución;- b) Llevar registros individuales actualizados de los bienes de la entidad calificados como Activos Fijos, con los datos de las características generales y particulares del bien: marca, tipo, valor, año de fabricación, color, número de serie, dimensiones, código, depreciación; y, otras de acuerdo a la naturaleza del bien;- c) Entrega de los bienes al custodio personal mediante actas de entrega recepción debidamente legalizadas con las firmas de los responsables de la Unidad de Activos Fijos, Coordinador del Subproceso y custodio personal del bien...”.

El instituto no contó con una codificación de los bienes de su propiedad, en razón de que las disposiciones comunicadas en la Resolución C.D. 315 no fueron acatadas por el nivel central encontrándose en la actualidad en proceso de aplicación. En las

Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas, no todos los bienes están codificados, los inventarios se encuentran desactualizados.

Lo comentado demuestra que la Subdirección de Bienes y Servicios no implementó las disposiciones de la Resolución C.D. 315, por lo tanto no cumplió las responsabilidades que le competen en cuanto a la identificación y protección de los bienes, en el ámbito de su competencia; y, en las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas se discontinuó la codificación de bienes y por limitaciones de personal, los registros e inventarios están desactualizados lo que no permite la adecuada ubicación de los bienes..

Conclusión

La Subdirección de Bienes y Servicios no asumió las responsabilidades que le competen en cuanto a su identificación y protección, los bienes pertenecientes a las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas no están codificados en su totalidad y los registros e inventarios no están actualizados.

Recomendación

Al Director de Servicios Corporativos del IESS

25. Presentará para aprobación del Director General, un cronograma para la codificación integral de bienes de larga duración del Instituto, cuyo cumplimiento vigilará y evaluará, en todas las dependencias administrativas y médicas del Instituto.

Norma de Control Interno 406-07 Custodia

En razón de que no se implementaron las disposiciones del Reglamento Interno para la Administración y Control de los Bienes del Instituto, la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS no asumió la custodia de los bienes pertenecientes a su ámbito de competencia.

La Norma de Control Interno 406-07 Custodia, indica:

“... La custodia permanente de los bienes, permite salvaguardar adecuadamente los recursos de la entidad, fortaleciendo los controles internos de esta área; también facilita detectar si son utilizados para los fines que fueron adquiridos, si sus condiciones son adecuadas y no se encuentran en riesgo de deterioro.- La máxima autoridad de cada entidad pública, a través de la unidad respectiva, será responsable de designar a los custodios de los bienes y de establecer los procedimientos que garanticen la conservación, seguridad y mantenimiento de las existencias y bienes de larga duración.- Corresponde a la administración de cada entidad pública, implementar su propia reglamentación relativa a la custodia física y seguridad, con el objeto de salvaguardar los bienes del Estado...”.

En cumplimiento de esta disposición, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitió el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS, mediante Resolución C.D. 315, que establece:

“... Art. 11.- De las responsabilidades de los Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- La Dirección de Servicios Corporativos y la Subdirección de Servicios Generales, serán responsables de: a) La custodia y control general de los bienes muebles y equipos propiedad de la Institución;- h) Información de los activos fijos, personas responsables de la custodia y uso, procesos donde se encuentran, grado de utilización y estado de conservación.- Art. 14.- De las responsabilidades de los custodios de bienes en las dependencias administrativas y médicas.- Cada custodio asumirá las siguientes responsabilidades: a) El buen uso, custodia y conservación de los bienes asignados a los servidores del IESS, para el desempeño de sus funciones o encargados a su cuidado.- b) Mantener las actas de entrega – recepción, de los bienes que se encuentra bajo su uso, responsabilidad y custodia.- Art. 16.- Del custodio responsable de los bienes.- El Jefe de cada dependencia de la Institución, asume la corresponsabilidad de la custodia de los bienes asignados a los funcionarios bajo su autoridad, mediante una copia del acta de entrega – recepción. En relación a los bienes de uso común, el jefe inmediato designará a los responsables de su buen uso, conservación y custodia...”.

El proceso de Custodia no fue asumido en el Nivel Central porque la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS no aplica la Resolución C.D. 315 en la cual se encuentran sus deberes y obligaciones, sin embargo, en lo referente a las responsabilidades descritas en los artículos 14 y 16 del citado reglamento, se cumplen por gestión del grupo de trabajo de Inventarios, perteneciente a la Dirección Provincial del IESS en Pichincha.

Conclusión

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS, no aplicó las disposiciones de la Resolución C.D. 315, por tanto no asumió la custodia de bienes, en el ámbito de su competencia.

Recomendación

Al Director de Servicios Corporativos del IESS

26. Emitirá las instrucciones específicas requeridas para que el Subdirector de Bienes y Servicios Generales asuma la responsabilidad de custodia de los bienes mediante la entrega de registros e inventarios de bienes pertenecientes al Nivel Central, por parte del grupo de trabajo de Inventarios de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha.

Norma de Control Interno 406-08 Uso de bienes de larga duración

En la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS se obtuvo un nivel de riesgo alto con un nivel de confianza de 44,44% mientras que, en la Subdirección de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Pichincha el nivel de confianza fue de 53,33% y un nivel de riesgo moderado. Esto obedece a que:

- No se verificó periódicamente que los bienes de larga duración se utilicen únicamente en las labores institucionales y no para fines personales, políticos, electorales, religiosos u otras actividades particulares.
- No se constató y verificó que los daños, pérdida o destrucción producidos en los bienes no obedezcan a negligencia o mal uso por parte del servidor a cargo.
- No existen para cada bien de larga duración los registros actualizados respectivos que permitan conocer su estado, mantenimiento o reparaciones realizadas.

Además, en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, por cuanto no se estructuró la Unidad de Activos Fijos y a pesar de encontrarse en proceso de aplicación la Resolución C.D. 315 de 21 de abril de 2010, no se asume las competencias establecidas en este Reglamento, relacionadas con el control del uso de bienes de larga duración, lo que no garantiza la administración adecuada de estos recursos.

El Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, expedido con Acuerdo 025 - CG de 18 de octubre de 2006, establece en el Art. 3 que:

“... La conservación, buen uso y mantenimiento de los bienes, será de responsabilidad directa del servidor que los ha recibido para el desempeño de sus funciones y labores oficiales.- la obligación de que cada institución emita disposiciones administrativas para mantener registros y documentos en los que conste la historia de cada bien, y su destinación y uso.- Identificar y designar el servidor que recibe el bien para el desempeño de sus funciones...”.

En el Art. 3 de la Resolución C.D. 315 que contiene el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del IESS, establece:

“... Cada dependencia... deberá llevar un registro administrativo y contable de conformidad con la ley y las normas y disposiciones de control y administración de bienes aplicable...”.

En el Art. 4 ibídem dispone que:

“... Los bienes de todas las dependencias del IESS se emplearán única y exclusivamente para los fines institucionales...”.

Conclusión

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales, no efectuó el control sobre el uso y destino de los bienes, y la Subdirección de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha no emitió procedimientos para verificar que los daños, pérdida o destrucción no obedezcan a negligencia del servidor; tampoco implementó registros que permitan conocer su estado, mantenimiento o reparaciones, por falta de personal, lo cual no contribuye al manejo de información confiable y oportuna para la toma de decisiones y acciones correctivas por parte de las autoridades institucionales.

Recomendaciones

A los Subdirectores de Bienes y Servicios Generales y de Servicios Internos de las Direcciones Provinciales del IESS Pichincha y Guayas

27. Realizarán controles periódicos de los bienes que permitan verificar el uso y destino de los mismos.
28. En los casos de daño o destrucción de los bienes, emitirán el correspondiente informe para establecer si los eventos fueron o no ocasionados por negligencia por parte del servidor responsable de su uso y custodia a fin de determinar la respectiva sanción o el procedimiento de baja física y contable.
29. Implementarán y mantendrán registros individuales actualizados de los bienes de larga duración que permitan conocer su estado, reparaciones u otros incidentes, que incidan en el estado de conservación y utilidad de los activos.

Norma de Control Interno 406-09 Control de vehículos oficiales

En la Dirección Provincial del Guayas se obtuvo un nivel de confianza del 54,74% con un nivel de riesgo moderado, mientras que en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS el nivel de confianza fue del 62,11% con un nivel de riesgo igualmente moderado.

Mediante oficio 51000000.07.14 de 2 de septiembre de 2011, se solicitó información a la Coordinadora de la Unidad de Transportación de la Dirección Provincial del IESS Guayas, quien en oficio 13220900-7-367 de 8 de septiembre de 2011, comunicó:

“... 1.- Los vehículos de placas GXI-887, GXI-898, GXI-888 conducidos por los señores... para su movilización recibían instrucciones de los Subdirectores de Servicios al Asegurado, Servicios Internos... y no de la suscrita, esto sucedió hasta el día viernes 26 de Agosto/11.- 2.- El vehículo de placas PEN-547... permanentemente se encuentra a orden del... vocal del Consejo Directivo, el conductor no entrega a esta Coordinación el registro diario de movilización.- 3.- Los vehículos de placas GXI-887, GXI-898... luego de concluir las labores de trabajo, los conductores trasladaban hasta su domicilio a los señores Subdirectores de las Subdirecciones de Servicio al Asegurado y de Servicios Internos, los vehículos de lunes a jueves permanecían en poder de los conductores bajo exclusiva responsabilidad de los Subdirectores... a partir del día viernes 26 de Agosto/11, diariamente los vehículos son guardados en el

patio de la Institución.- 4.- Todos los conductores de los vehículos, llevan un registro diario de movilización... no registran hora de entrada y salida por cada actividad.- 5.- El vehículo de placas GXI-895 KIA SPORTAGE... no lleva el logotipo, por seguridad del Sr. Director Provincial, así mismo por su seguridad... dispuso el retiro del logotipo del vehículo GXI-885...”.

Para la movilización en el perímetro urbano la Unidad de Transportación de la Dirección Provincial del IESS en Guayas, no implementó el formulario del Anexo 2 de la Resolución C.D. 356 Solicitud para utilizar los vehículos del IESS, los pedidos se realizaron personalmente, por tanto esta Unidad no dispone de un archivo completo de las solicitudes y órdenes de movilización de los vehículos.

Los vehículos utilizados por los Subdirectores de Servicios Internos y Servicios al Asegurado, referidos en el oficio suscrito por la Coordinadora de la Unidad de Transportación de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no fueron formalmente asignados a estos funcionarios conforme las disposiciones del artículo 3 de la Resolución C.D. 356.

En Quito, se estableció que en apego a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento para la Asignación, Uso, Movilización, Mantenimiento y Control de los Vehículos del IESS, expedido mediante Resolución C.D. 356 el 9 de febrero de 2011, se asignaron vehículos para uso permanente de los funcionarios de nivel directivo, los cuales, se guardan en los sitios destinados por la entidad, los días viernes, permaneciendo en poder de los conductores de lunes a jueves.

Mediante sumilla con clave de correspondencia 25 (atender) insertas en los oficios 0188-11, 0242-11, 0264-11 SINDUOIESS de 27 de junio, 15 y 29 de agosto de 2011 respectivamente, el Subdirector de Bienes y Servicios Generales del IESS autorizó el uso de vehículos institucionales a representantes sindicales, por lo que se solicitó a dicho funcionario y al Coordinador de Transportación de la Dirección Provincial de Pichincha proporcionen la base legal o contractual que justifique dichas autorizaciones. Vía fax, se nos entregó el oficio 0317-11 SINDUOIESS en el que la Secretaria General de esta organización y el Secretario de Actas y Comunicaciones hacen referencia al Art. 5 del Contrato Colectivo Indefinido que establece la conformación de Comisiones Permanentes Bipartitas y Paritarias, cuyos gastos de gestión correrán a cargo del Instituto. Sin embargo, no adjuntan ningún documento

que pruebe que la utilización de los vehículos institucionales fue solicitada para el desempeño de estas comisiones.

La Norma de Control Interno 406-09 Control de vehículos oficiales establece:

“... Los vehículos del sector público ..., están destinados exclusivamente para uso oficial, es decir, para el desempeño de funciones públicas, en los días y horas laborables, y no podrán ser utilizados para fines personales, ni familiares, ajenos al servicio público, ni en actividades electorales y políticas.- Para fines de control, las unidades responsables de la administración de los vehículos, llevarán un registro diario de la movilización de cada vehículo, donde debe constar: la fecha, motivo de la movilización, hora de salida, hora de regreso, nombre del chofer que lo conduce y actividad cumplida.- Con el propósito de disminuir la posibilidad de que los vehículos sean utilizados en actividades distintas a los fines que corresponde, obligatoriamente contarán con la respectiva orden de movilización, la misma que tendrá una vigencia no mayor de cinco días laborables. Por ningún concepto la máxima autoridad emitirá salvo conductos que tengan el carácter de indefinidos.- Los vehículos del Estado llevarán placas oficiales y el logotipo que identifique la institución a la que pertenecen...”.

El Reglamento para la Asignación, Uso, Movilización, Mantenimiento y Control de los Vehículos del IESS, expedido mediante Resolución C.D. 356 de 9 de febrero de 2011, establece:

“... Art. 3.- UTILIZACIÓN DE LOS VEHÍCULOS... De acuerdo con la normativa vigente, los miembros del Consejo Directivo, el Director General y el Subdirector General no tendrán restricción alguna para el uso de los vehículos.- El Director General podrá asignar vehículos a los funcionarios de nivel directivo, para su uso en días laborables y actividades de carácter institucional.- **Art. 4.- MOVILIZACIÓN DE LOS VEHÍCULOS Y EXCEPCIONES:** Para la movilización de los vehículos fuera de la sede donde los funcionarios ejercen habitualmente sus funciones, las órdenes de movilización serán emitidas por el responsable de transportación y autorizadas por los titulares de las unidades de Bienes y Servicios Generales o de Servicios Internos, dentro del ámbito de su gestión, y por los Directores Provinciales niveles 1 y 2 cuando sea el caso. Las órdenes tendrán una vigencia no mayor de cinco (5) días hábiles desde que fueron expedidas.- **Art. 5.- FUNCIONARIOS RESPONSABLES:** Son responsables del cumplimiento de las normas contenidas en este Reglamento las autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores, a cuyo cargo estén asignados los respectivos vehículos y los conductores de los mismos.- **Art. 8.- SOLICITUD DE UTILIZACIÓN DE VEHÍCULOS:** Para la movilización temporal de los vehículos del IESS, dentro del perímetro urbano, las órdenes de movilización serán elaboradas por el jefe de cada dependencia que requiera el servicio... serán legalizadas por el Responsable de Transportación... La solicitud de utilización de vehículos tendrá el formato constante en el ANEXO 2, que forma parte del presente Reglamento.- **Art. 9.- REGISTRO Y ESTADÍSTICA:** Para fines de control y mantenimiento, la unidad encargada de la administración de los vehículos deberá llevar los siguientes formularios... d) Informe diario de movilización de cada vehículo... h) Registro de entrada y salida de vehículos...”

Art. 10.- DE LA CUSTODIA DEL VEHÍCULO... *Al término de la jornada de trabajo o de la comisión, cuando sea del caso, los vehículos se guardarán en los patios de la Institución o en los garajes autorizados para el efecto.-* **Art. 16.- DISTRIBUCIÓN DE LOS VEHÍCULOS:** *El responsable de transportes administrará el uso de las unidades automotrices con fines institucionales...* **Art. 18.- LOGOTIPO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS:** *Los vehículos serán identificados por medio del logotipo de la Institución y el correspondiente número... De lo dispuesto se exceptúa aquellos vehículos que por razones de seguridad, calificada por la máxima autoridad, se considere que no deben llevar ningún tipo de distintivos...*

El Art. 3 del Acuerdo 007-CG de 2 de abril de 2003, contentivo del Reglamento de Utilización, Mantenimiento, Movilización, Control y Determinación de Responsabilidades, de los Vehículos del Sector Público, establece:

“... Los vehículos del sector público... están destinados exclusivamente para uso oficial, es decir para el desempeño de funciones públicas, en los días y horas laborables...”.

Igualmente, el Art. 8 del mismo Reglamento, dispone:

“... Al término de la jornada de trabajo o de la comisión, los vehículos se guardarán en los patios de la Institución o en los garajes autorizados...”.

Respecto de la disposición contenida en el Art. 3 del Reglamento para la Asignación, Uso, Movilización, Mantenimiento y Control de los Vehículos del IESS que dice:

“... El Director General podrá asignar vehículos a los funcionarios de nivel directivo, para su uso en días laborables y actividades de carácter institucional...”.

Mediante sumilla inserta en oficio 62200000-01306 de 14 de abril de 2011, el Director General acogió las observaciones realizadas por el Subdirector de Bienes y Servicios Generales, estableciendo que la asignación se hará por dependencias institucionales y no singularizando en sus titulares.

Lo comentado demuestra que en la Dirección Provincial del Guayas no se elaboraron las órdenes de movilización utilizando el formato dispuesto en la Resolución C.D. 356, los pedidos para uso de los vehículos son verbales por tanto no existe un archivo completo de las solicitudes y órdenes de movilización, los vehículos utilizados por los Subdirectores de Servicios Internos y Servicios al Asegurado no fueron asignados por el Director General, conforme lo manda el Reglamento vigente y no fueron guardados diariamente en los parqueaderos institucionales; y, existen dos vehículos institucionales que no llevan el logotipo de identificación, excepción que tampoco fue

autorizada por el Director General, estas situaciones evidencian que no se han implementado adecuadamente los controles previstos en la normativa vigente.

En el nivel central, los vehículos asignados a funcionarios de nivel directivo, no se guardan diariamente en los parqueaderos institucionales.

Se utilizaron vehículos institucionales para actividades sindicales, sin que existan evidencias de las gestiones de las Comisiones Permanentes Bipartitas y Paritarias cuyos gastos se realizan a cargo del Instituto.

Conclusiones

En la Dirección Provincial del IESS Guayas, no se utilizó el formato establecido para las órdenes de movilización; no todos los vehículos pernoctaban en los patios de la Institución, no se implementó el registro de movilización de los vehículos; y, existen dos vehículos que no poseen el logotipo institucional por razones de seguridad, sin embargo no existe autorización de la máxima autoridad.

El Reglamento para la asignación, uso, movilización, mantenimiento y control de los Vehículos del IESS, permite al Director General la asignación de vehículos a funcionarios del nivel directivo; disposición que fue modificada por el Director General, autorizando dicha asignación a las Unidades Administrativas y no a sus titulares, estos vehículos no se guardan diariamente en los parqueaderos institucionales. Se autorizó el uso de vehículos institucionales para actividades sindicales, sin contar con justificativos.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

30. Preparará y presentará para aprobación del Consejo Directivo el proyecto de reforma al Reglamento para la Asignación, Uso, Movilización, Mantenimiento y Control de los Vehículos del IESS, especificando que la asignación permanente de vehículos procede para la utilización de las Unidades Administrativas y de sus

titulares, cuyos conductores requerirán de autorización expresa para no guardar diariamente los vehículos en los parqueaderos institucionales.

31. Dispondrá al Subdirector de Bienes y Servicios Generales, a los Subdirectores de Servicios Internos y a los Coordinadores de Transportación del IESS, autorizar el uso de vehículos institucionales siempre y cuando los pedidos sean justificados por los dirigentes sindicales con las correspondientes agendas de actividades e informes de su cumplimiento, documentos que demostrarán la gestión de las Comisiones Permanentes Bipartitas y Paritarias establecidas en el Contrato Colectivo Indefinido.

Al Director Provincial del IESS en Guayas

32. Solicitará al Director General del IESS la autorización respectiva, para que por motivos de seguridad, se excepcionen los vehículos de la Dirección Provincial del IESS – Guayas de la obligación de llevar el logotipo Institucional; igualmente, requerirá por escrito la asignación de vehículos para funcionarios de nivel directivo en su jurisdicción.

Al Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS Guayas

33. Implementará los formatos dispuestos en la Resolución C.D. 356, para la solicitud de vehículos, Órdenes de Movilización, Registro Diario de Movilización, y Control de Ingreso Diario al Final de la Jornada, periódicamente verificará su cumplimiento, informando al Director Provincial de las novedades detectadas, para la toma de acciones correctivas.

Norma de Control Interno 406-10 Constatación física de existencias y bienes de larga duración

La evaluación de esta Norma de Control Interno en las tres dependencias obtuvo un nivel de riesgo alto con los siguientes niveles de confianza, en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del 34%, en la Dirección Provincial de Pichincha del 44,44%; y, en la Dirección Provincial del Guayas del 46%.

En la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, no se estructura la Unidad de Activos Fijos para implementar las disposiciones contenidas en la Resolución C.D. 315, por tanto no realizó la constatación física de bienes, esta tarea continúa bajo la responsabilidad del Departamento de Servicios Generales de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha.

En las Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas no se efectuaron constataciones físicas integrales de las existencias y bienes de larga duración por lo menos una vez al año, por carencia de personal, el grupo de trabajo de Inventarios realiza constataciones físicas parciales, generalmente por Unidades Administrativas, las diferencias establecidas, una vez justificadas se reportan para su registro contable, también se identifican los bienes en desuso o en mal estado, los que son trasladados a las denominadas Bodegas de Tránsito, para su posterior trámite de baja o enajenación, en estas constataciones no participa Auditoría en calidad de observador.

La Norma de Control Interno 406-10 Constatación física de existencias y bienes de larga duración establece:

“... Se efectuarán constataciones físicas de las existencias y bienes de larga duración por lo menos una vez al año.- De esta diligencia se elaborará un acta y las diferencias que se obtengan durante el proceso de constatación física y conciliación con la información contable, serán investigadas y luego se registrarán los ajustes respectivos, previa autorización del servidor responsable; también se identificarán los bienes en mal estado o fuera de uso, para proceder a la baja, donación o remate según corresponda, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.- El auditor interno participará en calidad de observador, para evaluar la adecuada aplicación de los procedimientos establecidos...”

La Resolución C.D. 315 de 21 de abril de 2010, que contiene el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, incorpora disposiciones para que las tomas físicas se realicen por subprocesos y procesos, que los resultados se consoliden y concilien con los registros contables, procedimientos específicos aplicados a las constataciones físicas, la conformación de Equipos de Gestión de Activos Fijos en cada unidad administrativa, médica y operativa encargados de coordinar con los servidores de enlace de las dependencias de su jurisdicción para la obtención de información, alimentación y mantenimiento del sistema informático de aplicación de activos fijos.

Cabe indicar que todo el proceso de administración y control de activos fijos, debe sustentarse en los formularios y aplicativos informáticos, cuya elaboración y desarrollo correspondía cumplir a la Dirección de Desarrollo Institucional en el plazo de 90 días a partir de la emisión del referido Reglamento, según lo señalado en la Disposición Transitoria Tercera de la Resolución C.D. 315.

El Reglamento en mención fue dictado el 21 de abril de 2010, y hasta septiembre de 2011, no se implementó en su totalidad las disposiciones relativas a la constatación física.

Este incumplimiento, se evidencia en el oficio 13200900-383 de 12 de marzo de 2011, suscrito por el Subdirector de Servicios Internos, quien solicita a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado, Secretaría Provincial del Guayas, Delegado del Procurador General del IESS, Comisión Provincial de Prestaciones, Unidad de Planificación Estratégica y Servidores de Enlace, se sirvan impulsar la verificación y la actualización del levantamiento físico y depuración de los inventarios de bienes muebles y equipo informático a través de los servidores de enlace para que lo remitan al Departamento de Servicios Generales para su respectiva consolidación.

La Dirección Provincial del IESS – Guayas no contó con los inventarios actualizados y depurados; y, varias de las actas de constatación física no están suscritas por los servidores responsables del uso y custodia de los bienes.

Conclusiones

En la Subdirección de Bienes y Servicios Generales del IESS y Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas no se implementaron las disposiciones de administración y control de activos fijos, contenidas en la Resolución C.D. 315, ya que no se realizan constataciones físicas integrales por lo menos una vez al año, las efectuadas son parciales y no todas se encuentran legalizadas, por tanto también los registros y ajustes contables por diferencias o bienes clasificados como obsoletos o en desuso.

En razón de que la constatación física en los grupos de trabajo de las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas se convirtió en un proceso continuo, no se solicitó la participación del personal de auditoría en calidad de observador.

Recomendación

Al Director General del IESS

34. Dispondrá a los Directores Nacionales y Directores Provinciales del IESS, que a través de los servidores de enlace remitan a los Equipos de Gestión de Activos Fijos, en un plazo de 30 días, las respectivas actas legalizadas una vez efectuada la constatación física de los bienes existentes en los subprocesos y procesos bajo su jurisdicción, para la correspondiente consolidación, conciliación con los registros contables, investigación de diferencias y registro de ajustes en base de los sustentos documentales.

Norma de Control Interno 406-11 Baja de bienes por obsolescencia, pérdida, robo o hurto

En las Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas se obtuvo un nivel de riesgo moderado con un nivel de confianza del 55,71%. Los aspectos de valoración de esta Norma de Control Interno, no aplicados son los siguientes:

- No se realizó adecuadamente el procedimiento de baja o enajenación de los bienes identificados como en mal estado o en desuso.
- Cuando la pérdida de un bien fue denunciada y posteriormente declarada por el Juez competente como hurto o robo en sentencia ejecutoriada, no se realizó un acta de baja sino que se procede directamente a la exclusión de los registros contables.
- La entidad no aplicó la sanción administrativa correspondiente al servidor responsable del bien dado de baja por pérdida o destrucción injustificada.

El Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, dispone:

*“... **Art. 87.- Indagación Fiscal...** La indagación previa no podrá prolongarse por más de un año en delitos sancionados con pena de prisión, ni por más de dos años en los delitos sancionados con pena de reclusión. Estos plazos se contarán desde la fecha en la cual el Fiscal tuvo conocimiento del hecho, transcurridos estos plazos se archivará la denuncia.- **Art. 89.- Procedencia de la baja.-** Los bienes desaparecidos por las causas señaladas en el artículo 86, podrán ser dados de baja luego de transcurrido el plazo de la indagación previa y con la correspondiente desestimación fiscal con la que se ordene el archivo del proceso.- **Art. 90.- Responsabilidades.-** Mientras dure la tramitación del proceso a que diere lugar la pérdida de un bien y solo dentro de los plazos establecidos en el tercer inciso del Art. 87, su valor será cargado a una cuenta por cobrar al servidor usuario del bien... **Art. 92.- Reposición de bienes o restitución de su valor...** La baja del bien se realizará con posterioridad a la reposición...”*

La Norma de Control Interno 406-11 Baja de bienes por obsolescencia, pérdida, robo o hurto, establece:

*“... **Los bienes que por diversas causas han perdido utilidad para la entidad o hayan sido motivo de pérdida, robo o hurto, serán dados de baja de manera oportuna.-** Si la pérdida de un bien, que fue debidamente denunciada, es declarada por el Juez competente como hurto o robo en sentencia ejecutoriada se levantará el acta de baja correspondiente y se procederá a la exclusión de los registros contables disminuyendo del inventario respectivo.- Si la baja procediere de una pérdida o destrucción injustificada, al servidor responsable se le aplicará la sanción administrativa que corresponda y cuando el caso lo amerite, se le exigirá además la restitución del bien ...”*

Respecto de los bienes obsoletos o en desuso, el contenido del oficio 13221700-0568-2011 de 27 de julio de 2011, remitido al Director Provincial del IESS Pichincha, por el Subdirector de Servicios Internos y la Jefe del Departamento de Servicios Generales de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, para solicitarle que integre las comisiones correspondientes, demuestra que no se han llevado a cabo procesos de egreso de bienes institucionales de conformidad con la normativa interna vigente al manifestar:

“... Con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones del señor Director General del IESS, constantes en oficios 61110000-320 del 11 de abril del 2011 y 6200000-937 del 6 de julio del 2011; que contienen el detalle de los vehículos y repuestos para remate, gran cantidad de activos fijos en desuso y obsoletos que se encuentran en las Bodegas de Clasificación y Remates... es necesario previo a la venta, remate o donación por parte del Área Económica la inspección previa a los diferentes artículos constantes en los listados adjuntos...”

En la Dirección Provincial del IESS Guayas, se excluyeron de los registros contables los activos fijos que fueron denunciados por robo, antes de su restitución por parte de la compañía de seguros o de que medie la desestimación fiscal o que el Juez competente declare el hurto o robo en sentencia ejecutoriada.

En la Dirección Provincial del IESS Pichincha, la baja de activos no cuenta con la documentación de soporte adecuada pues, como ejemplo, se solicitó la documentación soporte para la baja de una cámara fotográfica, en la cual no consta el pronunciamiento de desestimación fiscal ni la sentencia dictada por el juez competente y tampoco existe el acta de baja del bien, además al momento de la pérdida del bien no se estableció el cargo provisional al custodio del mismo como lo establece la norma.

En ninguno de los casos mencionados se establecieron sanciones administrativas a los servidores responsables de los bienes.

Lo expuesto demuestra que durante el período de nuestra acción de control, no se llevó a cabo ningún proceso de baja o enajenación de bienes, aplicando la normatividad interna vigente en la Institución; y, que los registros contables de baja de bienes por pérdida, no disponen entre la documentación probatoria, la desestimación fiscal o la sentencia ejecutoriada del juez competente.

Conclusiones

Los bienes identificados como obsoletos o en desuso, no fueron dados de baja o enajenados oportunamente, toda vez que no se realizó ningún proceso con este objetivo.

En la Dirección Provincial del IESS Guayas, se excluyó contablemente los bienes por pérdida, sin que previamente exista el pronunciamiento del fiscal o sentencia del juez competente.

En caso de pérdidas o destrucción de los bienes, no se establecieron sanciones administrativas a los servidores responsables de los mismos, pero se exige su restitución en las Direcciones Provinciales del IESS.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

35. Dispondrá al Subdirector de Bienes y Servicios Generales y a los Directores Nacionales y Provinciales, que simultáneamente a la realización de las constataciones físicas, los Equipos de Gestión de Activos Fijos, identifiquen los bienes que por desuso u obsolescencia deban someterse a los procesos de baja o enajenación, diligencia que previo el cumplimiento de disposiciones vigentes se realizará al menos una vez al año.

A la Directora Económica Financiera del IESS

36. Elaborará y difundirá para su aplicación a nivel nacional, instrucciones específicas relativas a los procedimientos que se aplicarán y documentos que sustentarán los procesos de baja o enajenación y por pérdida o destrucción de bienes, los que se agregarán como documentación probatoria de los registros y ajustes contables.

Norma de Control Interno 406-13 Mantenimiento de bienes de larga duración

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales obtuvo un nivel de confianza de 45% con un nivel de riesgo alto, mientras que en la Dirección Provincial de Pichincha la evaluación de la aplicación de esta Norma de Control Interno obtuvo un nivel de confianza de 41,82% con un nivel de riesgo alto.

Esto obedece a que para los bienes de larga duración, excepto vehículos y equipos informáticos, no se diseñaron ni ejecutaron programas de mantenimientos preventivos y correctivos, por tanto tampoco se elaboraron procedimientos que permitan su implantación ni se establecieron los controles necesarios para verificar que se los realice con oportunidad y eficiencia.

El mantenimiento preventivo de los vehículos institucionales, se lo realizó en los nuevos, con los chequeos exigidos por los concesionarios, para el mantenimiento de las garantías y en los que superaron el tiempo de garantía, en base del control de

kilometraje. El mantenimiento correctivo es autorizado y realizado cuando ocurren siniestros por daño o accidente.

Para los equipos informáticos, igualmente, se cumplen los mantenimientos periódicos estipulados en los términos de las correspondientes garantías, cuando son adquiridos; y, básicamente se implementaron mantenimientos correctivos tanto de software como de hardware, a cargo de los servidores de la Subdirección de Servicios Informáticos y a pedido de los servidores responsables de su uso y custodia. En el 2011, se suscribió el contrato SIE-2-SBSG-2011, para el mantenimiento y estandarización de equipos de cómputo que incluyó el mantenimiento físico y lógico.

La Norma de Control Interno 406-13 Mantenimiento de bienes de larga duración, establece:

*“... **El área administrativa de cada entidad, elaborará los procedimientos que permitan implantar los programas de mantenimiento de los bienes de larga duración...** Diseñará y ejecutará programas de mantenimiento preventivo y correctivo, a fin de no afectar la gestión operativa de la entidad. Corresponde a la dirección establecer los controles necesarios que le permitan estar al tanto de la eficiencia de tales programas, así como que se cumplan los objetivos... ”.*

La Resolución C.D. 315 de 21 de abril de 2010, que contiene el Reglamento Interno para la Administración y Control de Activos Fijos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dispone:

*“... **Art. 8.- Del Plan de Mantenimiento.-** La Dirección de Servicios Corporativos, en coordinación con los Directores Nacionales, Directores de los Seguros Especializados y Directores Provinciales, deberán elaborar un Plan Anual de Mantenimiento de los activos fijos y/o bienes en general, que se ejecutará en base a un cronograma trimestral...”.*

Esta disposición no se implementó, por tanto en el IESS no se diseñó ni ejecutó programas de mantenimiento preventivo y correctivo a fin de conservar los activos fijos en estado óptimo de funcionamiento y prolongando su vida útil.

Conclusión

Excepto para vehículos y equipo informático, en la Dirección General y en las Direcciones Provinciales del IESS de Pichincha y Guayas no se elaboraron programas de mantenimiento preventivo ni correctivo para los bienes de larga

duración, generalmente los mantenimientos correctivos se realizaron a pedido de los usuarios de los bienes.

Recomendación

Al Subdirector de Bienes y Servicios Generales del IESS

37. Formulará y presentará para aprobación del Director General del IESS, programas de mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes de larga duración, a los que adjuntará los cronogramas de aplicación y procedimientos de evaluación de su cumplimiento en términos de oportunidad y eficacia.